

Rapport
sur la mise en œuvre
de la **Loi sur l'éthique
et la déontologie**
en matière municipale

Décembre 2011

Québec 

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT).

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante :
www.mamrot.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales,
des Régions et de l'Occupation du territoire, 2011

ISBN 978-2-550-63421-8 (imprimé)
ISBN 978-2-550-63422-5 (PDF)

Dépôt légal – 2011
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives Canada

Tous droits réservés. La reproduction de ce document
par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles,
sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)



Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale pour la période se terminant le 2 décembre 2011.

Conformément aux prescriptions de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, ce rapport rend compte de la mise en œuvre de la Loi depuis sa sanction, le 2 décembre 2010.

Dans la réalisation de cette réforme d'envergure, le gouvernement a su compter sur la collaboration de l'ensemble des élus et des organisations représentant le milieu municipal et je les en remercie sincèrement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire,

Laurent Lessard
Québec, décembre 2011



Monsieur Laurent Lessard
Ministre des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
Hôtel du Parlement
Québec (Québec)



Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous soumettre le Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale pour la période se terminant le 2 décembre 2011.

Ce rapport fait la revue des résultats et de l'état d'avancement des mesures prévues à la loi au regard des objectifs fixés par cette dernière. Les résultats y sont commentés et, s'il y a lieu, les échéances à venir y sont expliquées.

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance au personnel du Ministère qui, par son travail, son professionnalisme et son dévouement, contribue au succès de la mise en œuvre de cette loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre,

Sylvain Boucher
Québec, décembre 2011

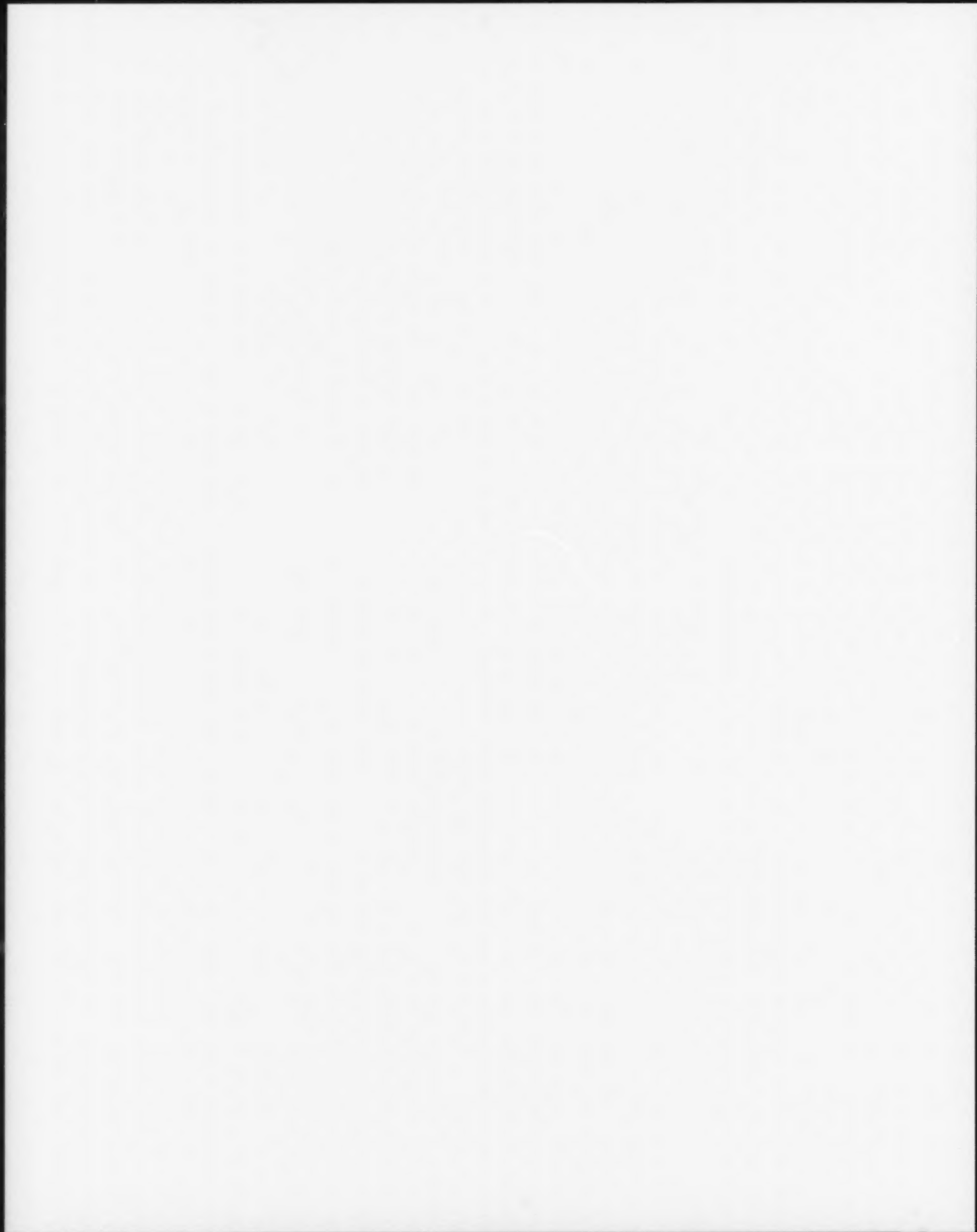


Table des matières

Contexte	9
1 Structure organisationnelle.....	10
1.1 Création du Bureau du commissaire aux plaintes.....	10
1.2 Création d'un poste de vice-président à l'éthique et à la déontologie à la Commission municipale du Québec.....	11
1.3 Promotion de l'éthique et des bonnes pratiques par la Commission municipale du Québec	11
2 Liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie.....	11
3 Formation des élus	12
3.1 Organisation de la formation	12
3.2 État d'avancement au 31 octobre 2011	13
4 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des élus municipaux.....	13
4.1 État d'avancement au 31 octobre 2011	13
4.2 Moyens pris pour réaliser la mesure.....	14
5 Mécanismes d'examen et de contrôle	15



Contexte

Ces dernières années, la scène municipale a fait l'objet de critiques et d'allégations caractérisées par une baisse de confiance à l'endroit de son administration. Ce climat a donné lieu, de la part du gouvernement, à la mise en place d'une série de mesures touchant particulièrement la gestion contractuelle et la vérification. Sur le plan de l'éthique, le groupe de travail mandaté par le gouvernement a déposé son rapport *Éthique et démocratie municipale* en juin 2009. Ce rapport, dont les conclusions et les recommandations s'adressent aux élus, aux municipalités et au gouvernement, pose le défi de la responsabilisation personnelle des élus en ces termes :

« Les personnes élues à des postes de membres d'un conseil municipal, pour bien assumer leur rôle de gardien de l'intérêt public et exercer la responsabilité démocratique qui en découle, doivent en tout temps conserver la confiance des citoyens qu'elles représentent et, à cette fin, se comporter de façon à ce que leur intégrité, leur rigueur et leur engagement à servir ne soient pas mis en doute.¹ »

À la suite du dépôt du rapport, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) a élaboré un plan d'intervention relatif à l'éthique et à la déontologie chez les élus municipaux ainsi qu'à l'octroi des contrats des organismes municipaux.

C'est ainsi que le 10 juin 2010, le projet de loi n° 109 sur l'éthique et la déontologie en matière municipale a été présenté à l'Assemblée nationale. Il y eut ensuite une consultation qui a permis de bonifier le projet de loi, et finalement la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale² (LEDMM) a pu être adoptée le 30 novembre 2010 et sanctionnée le 2 décembre de la même année.

La loi crée des obligations pour les 1106 municipalités locales et les 14 municipalités régionales de comté dont le préfet est élu. Ces nouvelles responsabilités reposent notamment sur l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie applicable aux élus de ces organismes publics et, pour les membres des conseils municipaux, sur la participation à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale. Comme mécanisme de contrôle et de sanction face à des manquements aux règles prévues aux codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux, la LEDMM établit un processus en deux étapes soit un examen préalable sous l'autorité du ministère, puis, s'il y a lieu, la tenue d'une enquête et l'imposition de sanctions par la Commission municipale du Québec. Le présent rapport fait aussi état d'autres mesures prévues à la LEDMM.

1 *Éthique et démocratie municipale*, Rapport du Groupe de travail sur l'éthique dans le milieu municipal, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, juin 2009, préambule. [http://www.cmq.gouv.qc.ca/images_data/323.pdf]

2 Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale (L.R.Q., chapitre E-15.1.0.1).

L'article 50 de la LEDMM prévoit que le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire doit, au plus tard le 2 décembre 2011, faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre de la loi et que ce rapport doit être déposé à l'Assemblée nationale. Le ministre devra également faire rapport en 2012, 2013 et 2014, et par la suite tous les quatre ans, sur la poursuite de la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la modifier.

Ce rapport témoigne de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LEDMM pour les onze premiers mois de son application. Comme la cueillette des données a été réalisée le 31 octobre 2011, les résultats sont partiels et le bilan est nécessairement incomplet. Il faut aussi rappeler que la période pour l'adoption, par les municipalités, de codes d'éthique et de déontologie destinés aux élus municipaux se termine le 2 décembre 2011; la compilation définitive ne pourra s'effectuer que postérieurement à cette date.

L'année 2012 viendra aussi compléter le portrait des mesures dont l'échéance survient pendant cette période, dont la formation des élus (en juin 2012) et l'adoption, par les municipalités, d'un code d'éthique et de déontologie destiné aux employés municipaux (en décembre 2012).

1 Structure organisationnelle

1.1 Création du Bureau du commissaire aux plaintes

Le Bureau du commissaire aux plaintes a été créé au ministère pour remplir un double mandat :

- la surveillance de l'application des lois municipales au moyen de la Politique de traitement des plaintes relatives aux municipalités;
- la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale comprenant particulièrement l'examen préalable des demandes touchant les manquements aux règles des codes d'éthique et de déontologie des élus municipaux.

Le Bureau du commissaire aux plaintes coordonne les actions des nombreux intervenants engagés dans la mise en œuvre de la LEDMM et à cette fin, il a formé un comité multidisciplinaire pour diriger ce projet majeur et élaborer des processus efficaces dans le but de respecter ses engagements et les délais imposés par la LEDMM.

Sur ce dernier point, comme le ministère ne dispose que de 15 jours ouvrables pour procéder à l'examen préalable d'une demande concernant un manquement à un code d'éthique et de déontologie et rendre une décision, à savoir si le dossier doit être transmis à la Commission municipale du Québec pour enquête ou être rejeté en vertu des critères édictés par la loi, il a déployé les mesures nécessaires pour traiter les dossiers avec diligence.

1.2 Création d'un poste de vice-président à l'éthique et à la déontologie à la Commission municipale du Québec

La Commission municipale du Québec (CMQ) s'est vu attribuer une nouvelle compétence en décembre 2010, celle ayant trait à l'éthique et à la déontologie en matière municipale. Pour exercer cette compétence, le gouvernement a procédé à la nomination d'un vice-président affecté aux dossiers relatifs à l'éthique et à la déontologie en matière municipale qui est entré en fonction le 24 janvier 2011.

Le vice-président a la responsabilité de mener les enquêtes et d'assurer la gestion et le suivi des dossiers qui sont transmis par le ministre à la Commission municipale pour enquête. À cette fin, il a établi le processus de traitement des demandes qui sera appliqué par la Commission. Le vice-président a également la responsabilité de superviser les travaux entourant la publication de tout document destiné à promouvoir l'éthique et les bonnes pratiques déontologiques auprès des municipalités.

1.3 Promotion de l'éthique et des bonnes pratiques par la Commission municipale du Québec

La Commission municipale a reçu le mandat de faire la promotion de l'éthique et des bonnes pratiques en matière municipale, notamment par la publication de documents destinés aux municipalités, documents dont la rédaction doit s'effectuer sous la supervision du vice-président à l'éthique et à la déontologie. La Commission municipale s'affaire donc activement depuis plusieurs mois à la préparation du premier guide des bonnes pratiques déontologiques conformément à l'article 33 de la LEDMM. Ce premier guide des bonnes pratiques destiné aux élus municipaux devrait être prêt à la fin de l'année 2011.

De plus, le vice-président a prononcé plusieurs conférences et a participé à plusieurs congrès dont ceux de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et de l'Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ).

2 Liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie

L'article 35 de la LEDMM prévoit que le ministère doit rendre accessible sur son site Internet une liste de conseillers à l'éthique et à la déontologie. Tout avocat ou notaire qui pratique en droit municipal peut être inscrit sur cette liste. Celle-ci est diffusée sur le site du ministère depuis le 2 juin 2011. Elle a été dressée à la suite d'un appel d'intérêt diffusé dans les publications mensuelles du Barreau du Québec et de la Chambre des notaires.

En vertu de cette disposition, les services (et les honoraires professionnels en découlant) d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie peuvent être retenus par une municipalité ou par un membre d'un conseil municipal pour fournir un avis sur toute question relative au code d'éthique et de déontologie. L'article 26 de la LEDMM prévoit d'ailleurs que, dans sa décision sur le ou les manquements d'un élu aux prescriptions du code d'éthique et de déontologie qui le gouverne, la Commission municipale du Québec pourra tenir compte du fait que ce dernier a obtenu un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie.

En date du 31 octobre 2011, la liste comprenait les noms et les coordonnées de 85 avocats travaillant en pratique privée ou au sein d'organismes municipaux.

3 Formation des élus

3.1 Organisation de la formation

Comme mesure d'importance contenue dans la LEDMM, il y a la participation à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale rendue obligatoire par l'article 15 pour tout membre d'un conseil d'une municipalité. Cette formation doit notamment susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles que ce code contient. Par ailleurs, lorsque la Commission municipale du Québec doit rendre une décision imposant une sanction à un élu, le défaut pour ce dernier d'avoir participé à cette formation constitue un facteur aggravant au sens des articles 15 et 26 de la LEDMM.

Pour la réalisation de la mesure, le ministère s'est associé à la Fédération québécoise des municipalités et à l'Union des municipalités du Québec pour organiser et donner cette formation dont l'ampleur constitue un défi et une première au Québec. C'est en effet plus de 8100 élus qui sont visés par la mesure dont la réalisation s'échelonne sur une année et demie, l'article 47 prescrivant que les élus municipaux doivent s'acquitter de cette obligation avant le 2 juin 2012.

Le projet de formation convenu avec les deux associations comporte deux volets :

- la préparation et la tenue de téléconférences au sujet des phases préparatoires à l'élaboration d'un code d'éthique et de déontologie et du contenu de celui-ci;
- la préparation du matériel, en fonction des objectifs précisés par la loi, pour une formation d'une journée et la tenue de cette formation.

Les associations ont procédé à des appels d'offres sur invitation afin de sélectionner les ressources spécialisées nécessaires pour réaliser ces activités, le tout en conformité avec les règles d'adjudication de contrats dans le domaine municipal. De son côté, le ministère a assuré un accompagnement aux différentes phases du projet et a assuré une contribution financière de l'ordre de 527 800 \$ permettant ainsi d'offrir aux élus une formation de qualité et de réduire les frais d'inscription.

En ce qui a trait aux villes de Montréal et de Québec, elles ont assuré, à leur niveau, un suivi de cette mesure.

3.2 État d'avancement au 31 octobre 2011

Du 12 avril 2011 au 31 octobre 2011, 8 conférences Web préparatoires à la formation ont eu lieu.

Pour la FQM, le nombre de sessions de formation tenues est de 68, et 2782 élus ont reçu leur attestation de participation. On estime devoir donner en tout 160 sessions de formation.

Pour l'UMQ, le nombre de sessions de formation tenues est de 52, et 1352 élus ont reçu leur attestation de participation. On estime devoir donner en tout 72 sessions de formation.

Dans l'ensemble, le Ministère constate une forte adhésion des élus et des associations municipales à la démarche proposée. Près de 65 % des élus auront participé à la formation à la fin de l'année 2011. Fait à noter, les élus de plusieurs villes d'importance se sont déjà acquittés de leur obligation de participer à une formation sur l'éthique.

4 Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des élus municipaux

4.1 État d'avancement au 31 octobre 2011

D'abord, il faut rappeler que les municipalités et MRC ont jusqu'au 2 décembre 2011 pour adopter leur code d'éthique et de déontologie (CED). En outre, conformément à l'article 13.1 de la LEDMM, les municipalités disposent d'un délai de 30 jours à compter de la date d'adoption de leur code pour en transmettre une copie certifiée conforme au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Dans le but de faciliter la tâche aux municipalités, les deux associations, UMQ et FQM, ont chacune mis en ligne un modèle de code d'éthique et de déontologie permettant ainsi à leurs membres de s'en inspirer. Des conférences Web ont aussi été mises à leur disposition pour les familiariser avec le contenu d'un tel code. De son côté, le ministère a transmis aux municipalités différents communiqués et bulletins afin de leur rappeler leurs obligations. En vertu de l'article 14 de la LEDMM, le ministre a le pouvoir d'adopter un code d'éthique et de déontologie en lieu et place d'une municipalité en défaut d'avoir adopté le sien dans les délais prescrits.

En date du 31 octobre 2011, 108 municipalités et une (1) MRC avaient rempli cette obligation, ce qui représente 10 % du total attendu. Quatre des dix plus grandes villes du Québec (Laval, Longueuil, Gatineau, Terrebonne) ont adopté un code d'éthique et de déontologie et six (Sherbrooke, Montréal, Québec, Trois-Rivières, Saguenay et Lévis) sont en voie de le faire.

4.2 Moyens pris pour réaliser la mesure

Divers moyens ont été pris par le ministère pour favoriser l'adoption des codes d'éthique et de déontologie :

- Diffusion d'un *Muni-Express*³ précisant les obligations prévues à la LEDMM. (Le 20 décembre 2010);
- Envoi d'une lettre de rappel signée par le sous-ministre aux directeurs généraux des municipalités. (Le 29 mars 2011);
- Diffusion d'un *Muni-Express*⁴ récapitulant les obligations prévues à la LEDMM et rappelant que le 2 décembre 2011 est la date butoir pour l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie. Le *Muni-Express* insiste aussi sur l'importance de suivre une formation en éthique et en déontologie dans les délais prescrits. (Le 14 octobre 2011);
- Transmission aux directeurs généraux des municipalités d'une seconde lettre de rappel signée par le sous-ministre réitérant l'importance d'adopter un code d'éthique et de déontologie dans les délais fixés par la LEDMM. La lettre précise que le suivi à ce sujet sera assuré par les directions régionales. (Le 18 octobre 2011);
- Communications entre les directions régionales et chaque municipalité de leur territoire concernant l'adoption de leur code d'éthique et de déontologie;
- L'état de situation concernant le suivi fait par les directions régionales auprès des municipalités se résume ainsi : près de 80 % des municipalités n'ayant pas adopté leur CED ont été jointes et 90 % d'entre elles prévoient l'adopter avant le 2 décembre 2011.

3 <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2010/n-13-20-decembre-2010/>

4 <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/publications/bulletin-muni-express/2011/n-12-14-octobre-2011/>

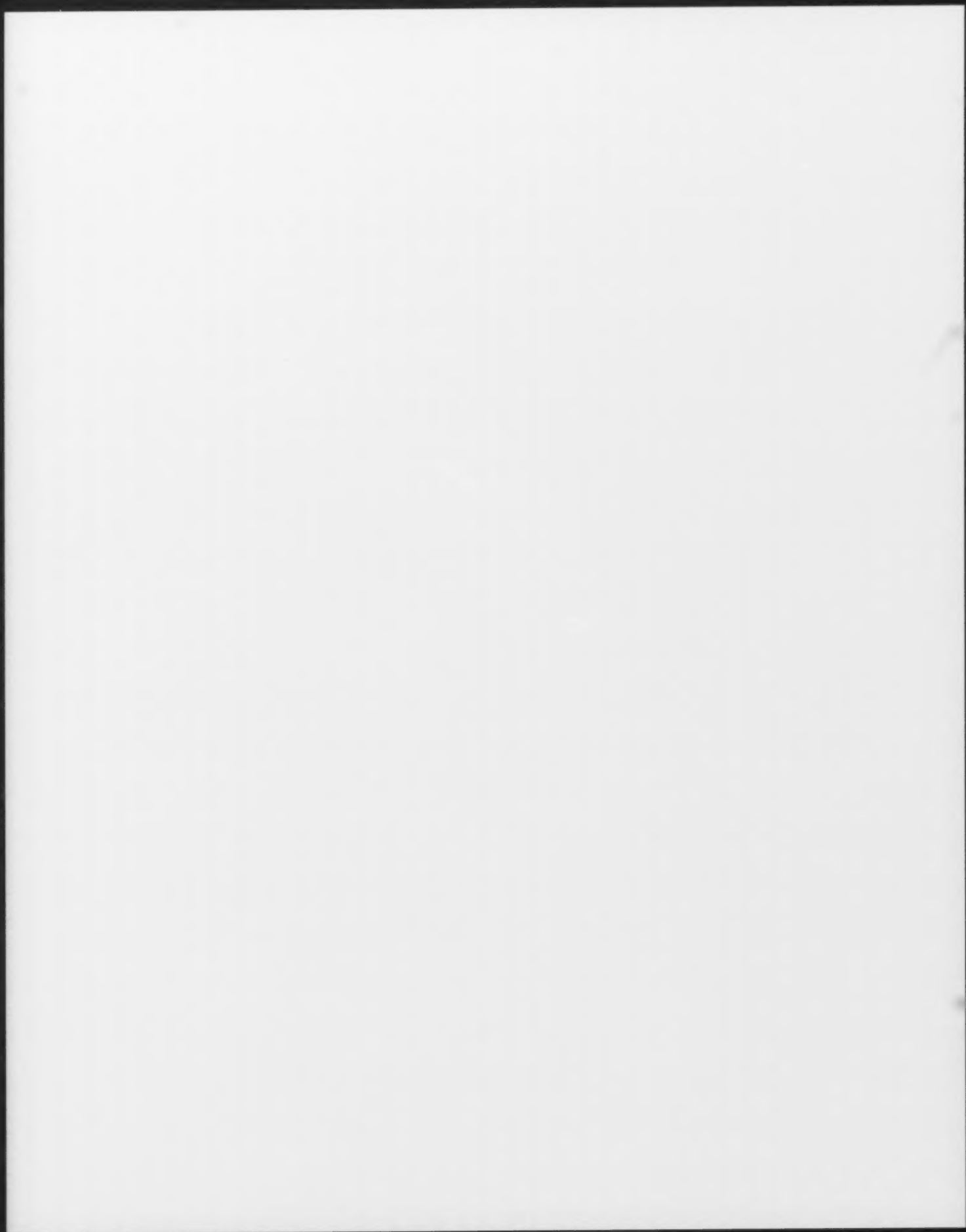
5 Mécanismes d'examen et de contrôle


En vertu de l'article 20 de la LEDMM, toute personne qui a des motifs raisonnables de croire qu'un membre du conseil d'une municipalité a commis un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie qui lui est applicable peut adresser une demande afin de saisir le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire de ce manquement. La loi prévoit que toute demande doit faire l'objet d'un examen préalable effectué par le ministre et certaines conditions s'appliquent. Ainsi, une demande doit, pour être complète, être écrite, faite sous serment, motivée et accompagnée, s'il y a lieu, de documents justificatifs. À la réception de l'ensemble de la documentation pertinente, un délai de 15 jours ouvrables est alloué pour faire l'examen préalable.

Une demande peut être rejetée si elle est jugée frivole, vexatoire ou manifestement mal fondée ou encore si le demandeur refuse ou néglige de fournir les renseignements ou les documents qui lui sont demandés. Si la demande n'est pas rejetée, elle est transmise à la Commission municipale du Québec pour enquête. Cette dernière rend une décision et impose, le cas échéant, les sanctions prévues à la LEDMM.

En tenant compte du peu de temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de la mesure et de l'adoption progressive des codes d'éthique et de déontologie, le ministère avait eu à traiter, en date du 31 octobre 2011, cinq demandes concernant des manquements d'élus municipaux à des règles contenues dans les codes d'éthique et de déontologie les régissant. De ce nombre, deux dossiers ont été référés à la Commission municipale du Québec pour enquête, et l'examen de deux dossiers a été suspendu en raison de l'absence d'information précise. Un dossier est toujours en traitement. Pour l'ensemble de ces dossiers, le délai de 15 jours ouvrables fixé par la loi pour procéder à un examen préalable a été respecté.

Lorsque la Commission municipale du Québec prend une demande en charge pour enquête, elle procède selon les modalités prévues aux articles 23 à 32 de la LEDMM. Ainsi, l'enquête se tient à huis clos et la Commission rend sa décision dans les délais fixés par la loi. La décision de la Commission, qui peut conduire à l'imposition de sanctions pour l' élu, doit être déposée à la première séance ordinaire du conseil de la municipalité.





www.mamrot.gouv.qc.ca

Ministère de l'Énergie
et des Ressources
du Québec

Québec



*Rapport sur la mise en œuvre de la
Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*

Addenda

Mise à jour des données au 13 février 2012

Référence à la mesure citée au rapport	Données du rapport au 31 octobre 2011	Données au 13 février 2012
1.3 - Promotion de l'éthique et des bonnes pratiques par la Commission municipale du Québec, p.11	Guide des bonnes pratiques destiné aux élus municipaux en préparation	Guide des bonnes pratiques publié et mis en ligne par la Commission municipale du Québec depuis le 3 février 2012
2 - Liste des conseillers à l'éthique et à la déontologie, p.12	85 avocats sont inscrits sur la liste diffusée sur le site Web du Ministère depuis le 2 juin 2011	101 avocats sont inscrits sur la liste
3.2 - Formation des élus (état d'avancement), p.13	65 % des élus auront participé à une formation à l'éthique et à la déontologie d'ici la fin de l'année 2011	86 % du total des élus municipaux, soit 6996 sur plus de 8100 se sont inscrits à la formation qui se poursuit jusqu'au 2 juin 2012
4.1 - Adoption par les municipalités d'un code d'éthique et de déontologie des élus municipaux (état d'avancement), p.14	108 municipalités sur un total de 1106 et une MRC sur un total de 14 ont adopté leur code d'éthique et de déontologie	1104 municipalités sur un total de 1106 et 14 MRC sur un total de 14 ont adopté leur code d'éthique et de déontologie. Deux municipalités ont eu leur code imposé par le ministre. Ainsi, 100% des élus municipaux sont régis par un code d'éthique et de déontologie
5 - Mécanismes d'examen et de contrôle, p.15	5 demandes (plaintes) ont été déposées. Parmi ces demandes 2 ont été référées à la Commission municipale du Québec pour enquête, 2 ont été rejetées à l'étape de l'examen préalable et 1 est toujours en traitement	28 demandes (plaintes) ont été déposées. Parmi ces demandes 4 ont été référées à la Commission municipale du Québec pour enquête, 7 ont été rejetées à l'étape de l'examen préalable et 17 sont toujours en traitement